Le financement des écoles privées sous contrat d'association
Mode d'emploi
de la circulaire N° 2007-142 du 27 août 2007

La circulaire n°2007-142 27 août 2007 *relative aux « modifications apportées par la loi relative aux libertés et responsabilités locales en matière de financement par les communes des écoles privées sous contrat »* est publiée au bulletin officiel de l'Education nationale du 6 septembre 2007.

La présente note interne est destinée à proposer un mode d'emploi de cette circulaire afin d'en faciliter une mise en œuvre sereine et efficace.

Elle s'adresse aux :

- Directeurs Diocésains
- Présidents d'UDOGEC
- Présidents d'UDAPEL
- Représentants départementaux du SNCEEL et du SYNADEC
- Personnes ressource de la négociation du forfait communal

Analyse de la circulaire

Il convient, tout d'abord, de bien comprendre cette circulaire et son organisation. Elle est composée de 3 parties :

- Une première partie consacrée aux « modifications introduites par l'article 89 de la loi du 13 août 2004 » (Amendement Charasse, financement des élèves hors commune).
- Une seconde partie consacrée aux « modifications introduites par l'article 87 de la loi du 13 août 2004 » (Intercommunalité).
- Une annexe qui rappelle les « dépenses à prendre en compte pour la contribution communale ou intercommunale » (liste de dépenses éligibles au forfait communal).

En toute hypothèse, la rédaction de cette circulaire ne saurait permettre une interprétation du financement des écoles sous contrat d'association qui ne soit pas conforme à la loi.

Si son interprétation permet de se soustraire à l'application de la loi, c'est que cette interprétation n'est pas conforme à la loi. Les articles 87 et 89 de la loi du 13 août 2004

génèrent une obligation de financement des élèves des classes élémentaires associées au service de l'Etat par contrat.

I. Les « modifications introduites par l'article 87 de la loi du 13 août 2004 » : l'intercommunalité.

1-1 Qu'est ce qu'un EPCI ?

Un EPCI est un Etablissement Public de Coopération Intercommunale, composé de plusieurs communes qui s'associent pour la gestion de certains services publics. L'EPCI, collectivité publique à part entière, peut prendre plusieurs formes :

- Un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM)
- Une communauté de communes
- Une communauté urbaine ou d'agglomération
- Un syndicat d'agglomération nouvelle

Un Regroupement Pédagogique Intercommunal –RPI- n'est pas un EPCI.

1-2 Quelle est la modification introduite par la loi ?

Lorsqu'un EPCI s'est doté de la compétence scolaire pour l'enseignement public, il devient automatiquement compétent pour l'enseignement privé sous contrat en lieu et place des communes d'implantation d'écoles privées.

1-3 Quelles sont les conséquences ?

- L'interlocuteur des écoles privées sous contrat d'association n'est plus la commune d'implantation, mais l'EPCI.
- Les élèves qui habitent sur le territoire des communes adhérentes de l'EPCI sont considérés comme des élèves résidents de l'EPCI.
- Le forfait intercommunal est versé par l'EPCI.
- Le montant de ce forfait est calculé sur la base des dépenses de fonctionnement des écoles publiques de l'EPCI.

Deux expertises judiciaires commencent cet automne concernant l'insuffisance ou le refus de payer le forfait communal par un EPCI. Ces contentieux permettront, dans l'avenir, de sécuriser juridiquement les négociations avec les structures intercommunales. Nous tiendrons au courant de l'évolution de ces dossiers vos cellules.

II. Les « modifications introduites par l'article 89 de la loi du 13 août 2004 » (Amendement Charasse) : le financement des élèves hors commune.

2-1 Quelle est la modification introduite par la loi ?

La loi rend obligatoire, pour la commune (ou EPCI) de résidence, la participation financière au fonctionnement de l'école privée sous contrat d'association, à concurrence des élèves des classes élémentaires qui habitent sur son territoire.

2-2 Quels sont les établissements concernés ?

Toutes **les écoles élémentaires privées sous contrat d'association** qui scolarisent des élèves qui résident sur une autre commune que la commune d'implantation de l'école.
La circulaire distingue :

- La commune d'habitation de l'enfant appelée « commune de résidence »
- La commune siège de l'école privée appelée « commune d'implantation ».

Les communes ou EPCI -compétent en matière scolaire- de résidence peuvent verser volontairement une participation financière aux dépenses de fonctionnement pour les élèves des classes maternelles sous contrat d'association.

Les communes ou EPCI -compétent en matière scolaire- de résidence peuvent également verser une participation pour les élèves des classes maternelles et élémentaires sous contrat simple et concluent alors une convention financière avec l'école.

2-3 Quels sont les élèves des classes élémentaires sous contrat d'association concernés par ce nouveau dispositif financier ?

- ✓ Les élèves des classes élémentaires non résidents sur la commune d'implantation de l'école privée sous contrat d'association.

- ✓ Les élèves des classes élémentaires dont la commune de résidence n'est pas adhérente à l'EPCI d'implantation de l'école privée sous contrat d'association –EPCI compétent en matière d'enseignement élémentaire-,

- ✓ Les élèves des classes élémentaires dont la commune ou l'EPCI de résidence se trouvent sur le territoire d'un autre département,

- ✓ Les élèves des classes élémentaires résidant sur une commune qui a une école privée sous contrat d'association sur son territoire mais qui fréquentent l'école privée d'une autre commune ou d'un EPCI compétent en matière d'enseignement (il n'y a pas de carte scolaire dans l'enseignement privé sous contrat),

- ✓ Les critères de dérogation à la carte scolaire de l'enseignement public ne sont pas opposables aux écoles privées sous contrat d'association.
  Un jugement du tribunal administratif de Montpellier en date du 21 décembre 2006 *(préfet des Pyrénées Orientales contre commune de Cabestany)* confirme cette analyse.

2-4 Quelle est l'assiette de cette participation des communes de résidence ?

La circulaire du 27 août 2007 prévoit que **la contribution due par la commune de résidence est le montant du forfait communal versé par la commune d'implantation** à l'école, *« montant qui coïncide avec le coût moyen de fonctionnement par élève des écoles élémentaires publiques de cette commune. »* En outre cette contribution peut être temporisée par deux critères alternatifs et un critère économique.

Ce qui signifie que cette contribution peut atteindre au plus :

- ✓ Le montant du forfait communal versé par la commune d'implantation pour l'élève élémentaire, même si la commune de résidence est elle-même commune d'implantation et verse un forfait communal supérieur à l'école privée implantée sur son territoire.
- ✓ Ce montant peut être aligné sur le coût de l'élève de la commune de résidence, si son coût est inférieur à celui de la commune d'implantation.

- ✓ Si la commune de résidence n'a pas d'école, la référence sera le coût moyen départemental de l'élève élémentaire. A ce sujet, nous vous suggérons de travailler avec les services de l'inspection d'académie et de la préfecture pour établir un coût moyen départemental modulé en fonction de l'importance de la commune. En effet, le coût de l'élève des classes élémentaires publiques évolue en fonction des moyens financiers de la mairie et donc de l'importance de sa population.

- ✓ Enfin, ces références de montant de forfait peuvent être réduites si la commune de résidence a des difficultés financières -appréciation qui reviendra au préfet-.
  La négociation d'un échelonnement du paiement de ce forfait peut permettre de surmonter ces difficultés.

2-5 A qui s'adresser pour le paiement de cette participation financière ?

La circulaire privilégie la recherche d'un accord entre les communes concernées, sur les modalités de financement des écoles privées sous contrat d'association.

- ✓ C'est la commune d'implantation de l'école privée sous contrat d'association qui est chargée de demander à chaque commune de résidence sa contribution.

- ✓ Il faut alors transmettre à la commune d'implantation, la liste des communes concernées, l'identité des élèves des classe élémentaires et maternelles résidents sur le territoire de chacune des communes et l'identité des écoles privées sous contrat d'association fréquentées par ces élèves.

- ✓ Cette contribution est due même lorsque les communes n'ont pas mis en place une procédure identique pour les élèves scolarisés dans les écoles publiques.

- ✓ Il est nécessaire d'informer les communes de résidence, que la commune d'implantation de l'école a été saisie d'une demande de financement de votre part pour les élèves qui résident sur leur territoire. La commune d'implantation va donc les contacter pour négocier un accord à cet effet.

- ✓ La circulaire prévoit qu'en l'absence d'accord entre les communes intéressées, le préfet fixe les contributions de chaque commune concernée par ce dispositif, après avis du conseil départemental de l'éducation nationale.

2-6 Qui verse la contribution des communes de résidence ?

Deux options sont ouvertes sont ouvertes aux communes :

✓ Soit la commune d'implantation verse le forfait communal à hauteur de tous les élèves des classes élémentaires de l'école privée, les communes de résidence remboursant directement leur contribution à la commune d'implantation (cette option semble la plus favorable).

✓ Soit la commune de résidence verse directement à l'école privée sous contrat d'association sa contribution.

2-7 Comment recenser les élèves hors commune de votre département ?

L'enquête de rentrée « EC-OL » diligentée par Solfège, comporte pour la rentrée scolaire 2007 un nouveau tableau d'effectifs pour les écoles primaires. Ce tableau vise à recenser les élèves élémentaires hors commune de chaque école. Il est important que chaque chef d'établissement complète avec la plus grande précision ces tableaux.
Grâce à ces tableaux, l'observateur académique Solfège dispose d'un état précis des élèves des classes élémentaires et de leur lieu de résidence.

III. *L'annexe intitulée « Rappel des dépenses à prendre en compte pour la contribution communale ou intercommunale » : les dépenses éligibles au forfait communal et intercommunal.*

Lors des négociations en mairie, les discussions sont vite centrées sur la nature des dépenses à prendre en compte pour évaluer le forfait communal.
Pourtant, la loi est claire en ce domaine, l'article 442-5 du Code de l'Education, précise :

> « **Les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public.** »

Il est difficile de se mettre d'accord sur le détail de ces dépenses à prendre en compte, les mairies invoquant fréquemment la liste des dépenses de fonctionnement de la circulaire 85-105 du 13 mars 1985. L'annexe de la nouvelle circulaire actualise les dépenses de fonctionnement éligibles au forfait communal ou intercommunal et remplace la fameuse liste de la circulaire 85-105.

3-1 Les dépenses éligibles au forfait des classes élémentaires

La liste des dépenses étant suffisamment explicite, vous pouvez vous reporter directement à la circulaire.

Soulignons toutefois que, désormais :

- Sont concernés non plus, seulement, les locaux d'enseignement (classes) mais les locaux « liés aux activités d'enseignement » : bureaux, salles diverses, cours de récréation, salle de sport municipale les locaux culturels municipaux, utilisés par l'école publique durant les heures de classe, …
- L'entretien et le remplacement du mobilier scolaire et du matériel.
- La location et la maintenance de l'informatique pédagogique et les frais de connexion
- La rémunération des intervenants extérieurs chargés d'assister les enseignants pendant les heures d'enseignement
- Le coût de la gestion administrative des écoles publiques. En pratique, cela signifie que le coût salarial de l'élève élémentaire ou maternel public, ne comporte pas seulement les salaires des agents communaux qui travaillent dans les écoles, mais aussi ceux des personnels qui travaillent pour les écoles à la mairie –service scolaire, comptabilité, paie, service technique, éventuellement service du personnel, secrétaire général de mairie, …avec une quote-part des dépenses matérielles des services généraux de la municipalité.
- Enfin, la circulaire clarifie un sujet de discussion récurrent avec les mairies : l'inscription d'une dépense d'entretien immobilier ou de renouvellement d'équipement comptabilisée en section d'investissement est-elle éligible au forfait communal ?
  La circulaire précise que la comptabilité communale n'est pas opposable aux écoles privées.

En pratique, cela signifie que même si une dépense a été inscrite en investissement dans le budget communal, elle est éligible au forfait communal ou intercommunal, si elle relève des dépenses de fonctionnement de l'école publique.

➢ Les contrôles techniques de sécurité ont été retirés des dépenses éligibles, or ils ne visaient pas les travaux de mise en conformité, mais seulement les contrôles. Or ceux-ci constituent bien une dépense de fonctionnement, et qui pèsent de plus en plus lourdement sur nos écoles…

➢ Les activités extra scolaires, elles ont aussi été supprimées. Toutefois, il faut avouer que le paragraphe de la défunte circulaire n'était pas d'une grande limpidité d'expression...Ce financement relève plutôt des mesures sociales qu'il ne faut pas pourtant négliger de négocier.

3-2 Les dépenses éligibles au forfait des classes maternelles

La liste de la circulaire du 27 août 2007 vise les dépenses éligibles au coût de l'élève élémentaire public qui sert de critère d'évaluation au forfait communal. De ce fait, la référence au coût salarial des ATSEM a été supprimée.

La liste de la circulaire du 5 décembre 2007 comprenait à tort cette référence. Pour autant elle ne vous a jamais amené à revendiquer la prise en compte du salaire des ATSEM pour évaluer un forfait communal portant sur les seuls élèves élémentaires.

Par contre, dans de nombreux cas, il était arrêté un coût moyen entre l'élève élémentaire et l'élève de maternel. Dans cette hypothèse, le retrait du coût salarial des ATSEM entraîne une baisse substantielle du forfait communal.

Le retrait de cette dépense, qui peut apparaître logique juridiquement, souligne la fragilité du financement de nos classes maternelles. Dans un esprit d'équité, il est nécessaire de rappeler aux élus que lorsqu'ils acceptent de les financer, le coût salarial des ATSEM doit y être inclus, deux jugements de tribunaux administratifs le confirment (Vierzon et Pontivy).

La circulaire n'a rien changé au financement des classes maternelles. Les communes peuvent toujours les financer à parité avec celles du public, si elles ont donné leur accord lors de mise sous contrat d'association ou si elles ce sont engagées ultérieurement à les financer.

Aux dépenses éligibles au coût de l'élève élémentaire doit alors être ajouté le coût salarial des ATSEM.

En moyenne, le coût de l'élève des classes élémentaires avoisine les 600€ à 700€, celui des classes maternelles atteint quant à lui les 1 100 € à 1 300€ et ce, en raison du surcoût[1] représenté par le salaire des ATSEM –agent territorial de service d'école maternelle- et mais aussi du coût d'équipement des salles de motricité.

[1] L'Education Nationale préconise une ATSEM pour 30 élèves soit un coût salarial minimum de 22 000 / 30 = 733 € desquels il est possible de déduire une quote-part pour tenir compte de leurs interventions pour les activités périscolaires non éligibles au forfait.

Lorsqu'une mairie accepte de financer les classes maternelles à parité avec ces classes maternelles, il est prudent de signer une convention le stipulant clairement.
Ce type de convention avec les mairies ne sécurise pas définitivement le financement des classes maternelles, mais elle lui donne la force d'un engagement moral, qui n'est pas sans force du point de vue politique.

3-3 Les dépenses facultatives

La circulaire rappelle que, s'agissant des écoles sous contrat simple, les dépenses de fonctionnement des classes peuvent être prises en charge par la commune.

La démarche à suivre pour faire appliquer cette circulaire.

Il vous est proposé la mise en place de la démarche suivante pour permettre une application ferme, mais sereine et négociée de cette circulaire avec les élus locaux.

Dans tous les cas, la négociation et le dialogue avec les maires des communes concernées seront privilégiés.

Les procédures de recours ne seront utilisées que lorsque ce dialogue et cette négociation n'auront pu aboutir.

IV. Dynamiser votre cellule diocésaine d'information et de médiation.

Cette cellule, constituée sous la responsabilité du Directeur Diocésain, est composée du :

- Directeur Diocésain
- Président de l'UDOGEC
- Président de l'UDAPEL
- Des représentants départementaux du SNCEEL et du SYNADEC
- De la ou des personnes ressources de la négociation du forfait communal de votre département.

Un des objectifs de cette cellule est de s'entendre, sur la meilleure stratégie à adopter en fonction de la sensibilité des maires de votre département et d'envisager les solutions à apporter en cas de conflits entre les responsables des écoles primaires sous contrat d'association et les maires.

V. Les différentes démarches auprès des instances locales.

5-1 Phase 1 : information politique départementale.

Il serait utile que votre cellule diocésaine demande à rencontrer à nouveau sur ce sujet :
le préfet, les sous-préfets, l'inspecteur d'académie et le président de l'Association Départementale des Maires de France.

Ces rencontres auront pour objectif :

- D'informer ces responsables de la mise en œuvre de la démarche d'information auprès de tous les maires.
- De communiquer des données statistiques sur nos effectifs d'élèves non résidents (tableau détaillé pour chacune des communes concernées que pourra vous communiquer l'observateur Solfège de votre département).
- De prévoir concrètement la procédure de recours qui sera utilisée en cas de nécessité.

Elles doivent avoir lieu avant que les responsables des écoles primaires sous contrat d'association ne s'organisent pour rencontrer les mairies d'implantation de leurs écoles.

5-2 Phase 2 : rencontre avec les maires des communes d'implantation.

Pour chaque école, une délégation composée :

- Du chef d'établissement,
- Du président d'OGEC ou de son représentant
- Du président de l'APEL ou de son représentant

sollicitera une rencontre avec le maire de la commune d'implantation de l'école.

Cette rencontre aura pour objectif :

- D'ouvrir la discussion avec le maire sur les nouvelles dispositions réglementaires
- De communiquer, au maire, la liste des communes de résidence et l'identité des élèves résidents sur le territoire de chacune de ces communes.
- De demander au maire de rechercher un accord sur les modalités de financement de l'école privée sous contrat d'association, avec les communes de résidence des élèves de l'école privée.
- De solliciter le maire pour un paiement direct par sa commune du forfait communal, à hauteur de tous les élèves de l'école privée sous contrat d'association, à charge pour lui de réclamer les sommes versées aux communes de résidence des élèves.

Si le maire refuse de faire l'avance du forfait pour tous les élèves élémentaires, vous appliquez la phase 3.

Cette délégation devra informer la cellule diocésaine des difficultés rencontrées avec la commune d'implantation.

Remarque : lorsque, sur une même commune, sont implantées plusieurs écoles privées, la démarche sera effectuée conjointement par les représentants des différentes écoles.
A ce sujet, il est conseillé de se rapprocher des écoles sous contrat qui ne font pas partie du réseau de l'enseignement catholique, s'il en existe sur le territoire de cette ville, pour les associer à ces démarches.

Suggestion : Si la commune d'implantation est membre d'un EPCI - même non compétent en matière scolaire -, il peut être intéressant de suggérer au maire de la commune d'implantation d'utiliser ce canal pour négocier avec les communes de résidence.
En effet, les rencontres fréquentes entre les maires des communes membres de l'EPCI peuvent être l'occasion de discuter également des modalités de financement des écoles privées sous contrat.

5-3 Phase 3 : rencontre avec les maires des communes de résidence.

- Si le maire de la commune d'implantation a refusé de prendre l'initiative de rechercher un accord avec les maires des communes de résidence,
- Si aucun accord n'a été trouvé entre les communes de résidence et la commune d'implantation,

La circulaire prévoit le recours au préfet en cas de blocage avec la mairie d'implantation.

Toutefois, pour éviter un recours quasi-systématique au préfet, la délégation représentant l'école sollicitera une rencontre de chacun des maires des communes de résidence des élèves de l'école.

Avant d'aller rencontrer cette commune, il convient d'en informer la cellule diocésaine car d'autres écoles sont peut-être dans une situation identique à l'égard de cette commune. Dans ce cas, la délégation devra représenter l'ensemble de ces écoles et présenter les listes d'enfants résidant sur son territoire et fréquentant telle école privée.

Cette rencontre aura pour objectif :

- D'ouvrir la discussion avec le maire sur les nouvelles dispositions réglementaires en lui remettant la plaquette et la circulaire.
- De demander au maire de payer directement à l'école la contribution communale pour les élèves des classes élémentaires sous contrat d'association qui résident sur sa commune –seconde procédure prévue par la circulaire-
- De discuter du montant de cette participation. La référence est le montant du forfait communal versé par la commune d'implantation. Toutefois ce montant peut être temporisé par deux plafonds alternatifs et un critère économique :
    - Le forfait par élève peut être aligné sur le coût de l'élève de la commune de résidence.
    - Le coût moyen de l'élève des classes élémentaires publiques du département.

En outre, un troisième élément peut venir encore en réduire le coût : l'insuffisance des ressources de la commune de résidence....

Les communes de résidence étant confrontées à une dépense nouvelle, il peut être légitime de leur part qu'elles expriment quelques réticences. Dans cette hypothèse, il ne faut pas hésiter à proposer un échéancier sur deux ou trois ans pour atteindre la parité avec le juste forfait.

En cas de refus, on appliquera la phase 4.

5-4 Phase 4 : recours au préfet.

Lorsque toutes les possibilités de dialogue et de négociation auront échoué, l'école établira un rapport de la situation et l'adressera à la cellule diocésaine.

Cette cellule diocésaine rencontrera, aussi souvent que nécessaire, le préfet afin de lui demander d'intervenir auprès de ces maires « récalcitrants » pour faire appliquer la circulaire.

Le préfet est compétent pour :

- Trancher le litige, après avoir consulté le Conseil Départemental de l'Education Nationale.

- Inscrire d'office la dépense obligatoire au budget d'une commune ; cela signifie qu'un préfet peut imposer à une mairie le paiement de cette dépense.

En cas de difficultés avec le préfet, la cellule en informera la cellule nationale des forfaits organisée par le SGEC.

Conclusion

Le financement des élèves non résidents des classes élémentaires sous contrat d'association est une mesure d'équité pour nos écoles, qui vont ainsi pouvoir consacrer les contributions des familles à rénover leurs bâtiments au lieu de compenser les insuffisances de ressources de fonctionnement, conformément à la loi Debré.
Il importe aussi de toujours négocier les forfaits communaux des communes d'implantation et de chercher à obtenir un financement pour les classes maternelles à la hauteur.

Annexes

Article L212-8 du code de l'éducation

(Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 art. 87 I Journal Officiel du 17 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005)
(Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 art. 113 Journal Officiel du 24 février 2005)

Lorsque les écoles maternelles, les classes enfantines ou les écoles élémentaires publiques d'une commune reçoivent des élèves dont la famille est domiciliée dans une autre commune, la répartition des dépenses de fonctionnement se fait par accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence. Lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, le territoire de l'ensemble des communes constituant cet établissement est assimilé, pour l'application du présent article, au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence et l'accord sur la répartition des dépenses de fonctionnement relève de l'établissement public de coopération intercommunale.

A défaut d'accord entre les communes intéressées sur la répartition des dépenses, la contribution de chaque commune est fixée par le représentant de l'Etat dans le département après avis du conseil départemental de l'éducation nationale.

Pour le calcul de la contribution de la commune de résidence, il est tenu compte des ressources de cette commune, du nombre d'élèves de cette commune scolarisés dans la commune d'accueil et du coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de l'ensemble des écoles publiques de la commune d'accueil. Les dépenses à prendre en compte à ce titre sont les charges de fonctionnement, à l'exclusion de celles relatives aux activités périscolaires. Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les dépenses prises en compte pour le calcul du coût moyen par élève ainsi que les éléments de mesure des ressources des communes.

Toutefois, les dispositions prévues par les alinéas précédents ne s'appliquent pas à la commune de résidence si la capacité d'accueil de ses établissements scolaires permet la scolarisation des enfants concernés, sauf si le maire de la commune de résidence, consulté par la commune d'accueil, a donné son accord à la scolarisation de ces enfants hors de sa commune. Pour justifier d'une capacité d'accueil au sens du présent alinéa, les établissements scolaires doivent disposer à la fois des postes d'enseignants et des locaux nécessaires à leur fonctionnement.

Par dérogation à l'alinéa précédent, un décret en Conseil d'Etat précise les modalités selon lesquelles, sans préjudice du dernier alinéa du présent article, une commune est tenue de participer financièrement à la scolarisation d'enfants résidant sur son territoire lorsque leur inscription dans une autre commune est justifiée par des motifs tirés de contraintes liées :

1° Aux obligations professionnelles des parents lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants ou si la commune n'a pas organisé un service d'assistantes maternelles agréées ;

2° A l'inscription d'un frère ou d'une soeur dans un établissement scolaire de la même commune ;
3° A des raisons médicales.

Ce décret précise, en outre, les conditions dans lesquelles, en l'absence d'accord, la décision est prise par le représentant de l'Etat dans le département.
Lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, le président de cet établissement est substitué au maire de la commune de résidence pour apprécier la capacité d'accueil et donner l'accord à la participation financière.

La scolarisation d'un enfant dans une école d'une commune autre que celle de sa résidence ne peut être remise en cause par l'une ou l'autre d'entre elles avant le terme soit de la formation préélémentaire, soit de la scolarité primaire de cet enfant commencées ou poursuivies durant l'année scolaire précédente dans un établissement du même cycle de la commune d'accueil.

ENSEIGNEMENT PRIVÉ SOUS CONTRAT

Modifications apportées par la loi relative aux libertés et responsabilités locales en matière de financement par les communes des écoles privées sous contrat

NOR : MENF0701576C
RLR : 531-5
CIRCULAIRE N°2007-142 DU 27-8-2007
MEN
DAF D1
INT

Réf. : L. n° 2004-809 du 13-8-2004Texte adressé aux préfètes et préfets ; aux inspectrices et inspecteurs d'académie, directrices et directeurs des services départementaux de l'éducation nationale

---

Par un arrêt du 4 juin 2007, le Conseil d'État a annulé la circulaire interministérielle du 2 décembre 2005 expliquant les modifications apportées par les articles 87 et 89 de la loi du 13 août 2004 susvisée, ainsi que l'annexe rappelant les dépenses à prendre en compte pour le calcul de la contribution communale ou intercommunale.

Toutefois, cette décision d'annulation ne remet nullement en cause le fond de la circulaire attaquée, le Conseil d'État ayant seulement retenu un motif d'illégalité externe tiré de l'incompétence de ses signataires. En effet, se référant aux dispositions du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, la Haute Assemblée a considéré que le directeur de cabinet d'un ministre ne peut signer une circulaire, même purement interprétative, dès lors qu'elle relève de la compétence d'un seul directeur d'administration centrale qui dispose d'une délégation pour signer un tel acte. C'est la raison pour laquelle la présente circulaire reprend les termes du document précédent, à l'exception de trois rectifications portées à l'annexe (dépenses de contrôle technique des bâtiments, rémunération des agents territoriaux de service des écoles maternelles et dépenses relatives aux activités extrascolaires).

Les préfets veilleront à ce que la présente circulaire, qui a pour seul objet de confirmer notre interprétation commune des dispositions législatives en vigueur, soit appliquée dans les meilleures conditions dès cette année scolaire.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales comporte plusieurs dispositions relatives aux conditions de financement par les communes des dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement privés du premier degré par les communes. Ces nouvelles dispositions concernent en particulier :

- les modalités de répartition de la contribution des communes au fonctionnement des écoles privées recevant des élèves n'habitant pas la commune siège, précisées par l'article 89 de la loi du 13 août 2004 ;

- la compétence des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière de financement des écoles privées sur le fondement de l'article L. 442-13-1 nouveau du code l'éducation.

I - Les modifications introduites par l'article 89 de la loi du 13 août 2004

a) Les nouvelles dispositions s'inscrivent dans le cadre général du principe de parité tel qu'il résulte de l'article L. 442-5 du code de l'éducation

L'article 89 de la loi du 13 août 2004 rend les trois premiers alinéas de l'article L. 212-8 du code de

l'éducation "applicables pour le calcul des contributions des communes aux dépenses obligatoires concernant les classes des écoles privées sous contrat d'association".

En réalité, le premier alinéa de l'article L. 212-8, qui prévoit que la répartition des dépenses de fonctionnement entre la commune d'accueil et la commune de résidence se fait par accord entre ces deux communes, était déjà applicable au financement des écoles privées sous contrat d'association en vertu de l'article L. 442-9 du code de l'éducation. Toutefois, en l'absence de tout mécanisme permettant de surmonter un éventuel désaccord entre les communes, la participation de la commune de résidence au fonctionnement de l'école privée implantée sur le territoire d'une autre commune restait purement facultative.

L'article 89 de la loi du 13 août 2004 étend au financement des écoles privées sous contrat les procédures qui régissent la répartition entre les communes des dépenses de fonctionnement des écoles publiques. Il précise qu'à défaut d'accord entre les communes sur les modalités de répartition des dépenses de fonctionnement des classes sous contrat, le préfet fixe leurs contributions respectives, après avis du conseil départemental de l'éducation nationale, comme il le fait déjà pour la répartition de la contribution des communes au financement des écoles publiques.
L'article 89 de la loi du 13 août 2004 ne rend pas applicables les autres alinéas de l'article L. 212-8 qui énumèrent un certain nombre de cas dans lesquels la commune de résidence n'est pas tenue de contribuer au financement des écoles de la commune d'accueil, parce qu'il n'était pas possible d'étendre en l'état les dispositions du quatrième alinéa qui évoquent un accord du maire de la commune de résidence à la scolarisation dans une autre commune.
Il importe cependant de souligner que les dispositions de l'article 89 doivent être combinées avec le principe général énoncé à l'article L. 442-5 selon lequel "les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public". Il en résulte que la loi ne peut être lue comme imposant aux communes une charge plus importante pour le financement des écoles privées que pour celui des écoles publiques.

L'application de l'article 89 de la loi du 13 août 2004 ne saurait donc conduire à mettre à la charge de la commune de résidence une contribution supérieure par élève à celle qui lui incomberait si l'élève concerné était scolarisé dans une école publique. En revanche, et conformément au principe de parité qui doit guider l'application de la loi, la commune de résidence doit participer au financement de l'établissement privé sous contrat dans tous les cas où elle devrait participer au financement d'une école publique qui accueillerait le même élève.

En d'autres termes, la commune de résidence, lorsqu'elle se prononce sur le montant de sa participation aux dépenses de fonctionnement liées à une scolarisation en dehors de la commune, ne peut traiter différemment le cas des élèves scolarisés dans un établissement privé et celui des élèves scolarisés dans une école publique d'une autre commune.

b) La mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives doit privilégier l'accord des communes intéressées

Conformément au premier alinéa de l'article L. 212-8, l'accord des communes intéressées doit être recherché. Il appartient en particulier aux communes intéressées de déterminer les modalités concrètes de la prise en charge des dépenses de fonctionnement liées à l'accueil d'élèves ne résidant pas dans la commune où est implanté l'établissement. Elles peuvent prévoir que la commune d'implantation verse une contribution pour l'ensemble des élèves qui fréquentent l'établissement et que les communes de résidence versent à la commune d'implantation la contribution prévue par l'article 89 de la loi du 13 août 2004. En l'absence d'accord sur de telles modalités de coopération entre les communes intéressées, la commune de résidence pourra verser sa contribution directement à l'établissement privé.

Dans les cas où elle est due en application de l'article 89 de la loi du 13 août 2004, la contribution de la commune de résidence sera calculée selon les règles prévues à l'article L. 212-8 du code de l'éducation pour le financement des écoles élémentaires publiques. Le montant dû par la commune de résidence ne pourra excéder le montant du forfait communal versé par la commune d'implantation, qui coïncide avec le coût moyen de fonctionnement par élève des écoles élémentaires publiques de cette commune et tiendra compte des ressources de la commune de résidence.
En outre, l'article 89 de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a modifié l'article 89 de la loi du 13 août 2004 pour préciser que la contribution de la commune de résidence, calculée sur la base des éléments décrits ci-dessus, ne pouvait en tout état de cause pas dépasser le coût qu'aurait représenté le même élève s'il avait été scolarisé dans une école publique de la commune de résidence ou, en l'absence d'école publique dans cette commune, le coût moyen des classes élémentaires publiques du département. Afin de déterminer ce coût, l'inspection académique demandera à chaque commune du département ayant une ou plusieurs écoles élémentaires publiques de lui communiquer le montant des dépenses scolaires, évaluées à l'annexe ci-jointe, inscrit au budget communal pour ses écoles publiques élémentaires ainsi que le nombre d'élèves scolarisés dans ces mêmes écoles.

Conformément aux dispositions de l'article R. 131-3 du code de l'éducation, les directeurs des établissements d'enseignement privés communiqueront aux maires des communes concernées, sans attendre la date limite fixée par l'article R. 131-3 du code de l'éducation, la liste des enfants qui sont inscrits dans une classe élémentaire placée sous contrat d'association.

II - Les modifications introduites par l'article 87 de la loi du 13 août 2004

L'article 87 de la loi du 13 août 2004 codifié par l'article L. 442-13-1 du code de l'éducation dispose que lorsqu'un EPCI est compétent pour le fonctionnement des écoles publiques, cet établissement est substitué aux communes dans leurs droits et obligations à l'égard des établissements d'enseignement privés ayant passé avec l'État un contrat. Conformément aux articles L. 5211-5 et L. 5211-17 du CGCT, l'EPCI est tenu de respecter les engagements pris par les communes jusqu'à l'échéance des conventions signées entre les communes et les écoles privées.
Conformément à l'article L. 212-8 du code de l'éducation, lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, le territoire de l'ensemble des communes constituant cet établissement est assimilé au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence. Pour les besoins de l'application de l'article 89, il convient de rappeler que le critère de résidence ne s'apprécie plus par rapport à la commune mais par rapport au territoire de l'EPCI.

La contribution mise à la charge de l'EPCI, siège de l'établissement privé, est au plus égale au produit du nombre d'élèves de l'EPCI scolarisés dans cet établissement par le montant moyen de la dépense de fonctionnement constatée pour les classes élémentaires publiques situées sur le territoire de l'EPCI ou en l'absence d'école publique de même nature, par le montant moyen de la dépense de fonctionnement constatée pour les classes élémentaires publiques du département.
Dans cette hypothèse, on considère, par analogie avec l'enseignement public, que tous les élèves de l'école privée habitent sur un même territoire, celui de l'EPCI conformément aux dispositions de l'article L. 212-8 du code de l'éducation qui prévoit que lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un EPCI, le territoire de l'ensemble des communes constituant cet établissement est assimilé, pour l'application du présent article, au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence et l'accord sur la répartition des dépenses de fonctionnement relève de l'EPCI.

L'EPCI mentionné à l'article L. 442-13-1 précité du code de l'éducation peut être :

- *soit un syndicat intercommunal (article L. 5212-1 du code général des collectivités territoriales-CGCT) ;*
- *soit une communauté de communes (article L. 5214-1 du CGCT), soit une communauté urbaine (article L. 5215-1 du CGCT) ;*
- *soit un syndicat d'agglomération nouvelle (article L. 5332-1 du CGCT) ;*
- *soit, enfin, une communauté d'agglomération (article L. 5216-1 du CGCT).*

Les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) ou les réseaux d'écoles ne constituent pas des EPCI car ne disposant pas de la personnalité morale. Ils continuent donc à relever, en conséquence, de la compétence des communes sur lesquels est organisé le RPI. En revanche, les regroupements pédagogiques intercommunaux ou les réseaux d'écoles existant ou créés dans le ressort d'un EPCI ressortissent bien à sa compétence lorsque ce dernier est compétent en matière scolaire.

Pour le ministre de l'éducation nationale et par délégation, Le directeur des affaires financières Michel DELLACASAGRANDE. Pour le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et par délégation, Le directeur général des collectivités locales

Edward JOSSA

Annexe

Rappel des dépenses à prendre en compte pour la contribution communale ou intercommunale

Dépenses obligatoires

Les dépenses de fonctionnement d'une classe élémentaire sous contrat d'association constituent une dépense obligatoire à la charge de la commune ou de l'EPCI compétent.

Le montant de la contribution communale s'évalue à partir des dépenses de fonctionnement relatives à l'externat des écoles publiques correspondantes inscrites dans les comptes de la commune ou de l'EPCI et qui correspondent notamment :

- à l'entretien des locaux liés aux activités d'enseignement, ce qui inclut outre la classe et ses accessoires, les aires de récréation, les locaux sportifs, culturels ou administratifs..

- à l'ensemble des dépenses de fonctionnement des locaux désignés ci-dessus telles que chauffage, eau, électricité, nettoyage, produits d'entretien ménager, fournitures de petit équipement, autres matières et fournitures, fournitures pour l'entretien des bâtiments, contrats de maintenance, assurances... ;

- à l'entretien et, s'il y a lieu, le remplacement du mobilier scolaire et du matériel collectif d'enseignement ;

- à la location et la maintenance de matériels informatiques pédagogiques ainsi que les frais de connexion et d'utilisation de réseaux afférents ;

- aux fournitures scolaires, les dépenses pédagogiques et administratives nécessaires au fonctionnement des écoles publiques ;

- à la rémunération des intervenants extérieurs, recrutés par la commune, chargés d'assister les enseignants pendant les heures d'enseignement prévues dans les programmes officiels de l'éducation nationale ;

- à la quote-part des services généraux de l'administration communale ou intercommunale nécessaire au fonctionnement des écoles publiques ;

- au coût des transports pour emmener les élèves de leur école aux différents sites pour les activités scolaires (piscine, gymnase, ...) ainsi que le coût d'utilisation de ces équipements.

En l'absence de précisions législatives ou réglementaires, les communes ou les EPCI compétents en matière scolaire peuvent soit verser une subvention forfaitaire, soit prendre en charge directement tout ou partie des dépenses sous forme de fourniture de prestations directes (livraisons de fuel ou matériels pédagogiques, intervention de personnels communaux ou intercommunaux, par exemple), soit payer sur factures, soit combiner les différentes formes précitées.|Aux termes de la jurisprudence, la nomenclature comptable utilisée par les communes n'est pas opposable aux établissements et seul compte le point de savoir si les dépenses en cause doivent être véritablement regardées comme des investissements ou au contraire comme des charges ordinaires. Aussi, la seule inscription en section de fonctionnement ou, au contraire, en section d'investissement d'une dépense engagée par la commune ou l'EPCI au profit des écoles publiques situées sur son territoire ne saurait suffire à justifier sa prise en compte ou non dans le montant des dépenses consacrées aux classes de l'enseignement public du premier degré.

À l'opposé, ne sont pas prises en compte, pour le calcul du coût moyen de l'élève du public servant de référence à la contribution communale, les dépenses d'investissement.

Dépenses facultatives

Les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat simple peuvent être prises en charge par les communes, dans les conditions fixées par convention, passée entre la commune et l'école privée, qui contient des clauses fixant les modalités de sa reconduction et de sa résiliation. Ainsi, il peut toujours être mis fin à la convention en respectant la procédure prévue. Cette contribution, facultative, demeure toujours soumise à la règle selon laquelle elle ne peut en aucun cas être proportionnellement supérieure aux avantages consentis par la commune à son école publique ou ses écoles publiques. Aussi, si une commune ou un EPCI souhaite financer des classes sous contrat simple malgré l'absence d'école publique sur son territoire, il doit demander au préfet de lui indiquer le coût moyen d'un élève des écoles publiques du département, pour les classes de même nature.

Il en est de même pour la prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes préélémentaires sous contrat d'association qui constituent une dépense facultative pour la commune, sauf si cette dernière a donné un avis favorable à la conclusion du contrat d'association ou s'est engagée ultérieurement à les financer.

Enfin, et toujours de manière facultative, la commune ou l'EPCI peut décider de financer pour ses élèves scolarisés à l'extérieur les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat simple situées dans la commune ou l'EPCI-siège.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 0602983

PREFET DES PYRENEES ORIENTALES

M. Amblard
Rapporteur

M. Serre
Commissaire du gouvernement

Audience du 16 novembre 2006
Lecture du 21 décembre 2006

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Montpellier,

(6ème chambre)

Vu la requête, enregistrée le 22 mai 2006, présentée par le PREFET DES PYRENEES-ORIENTALES ; le PREFET DES PYRENEES-ORIENTALES demande au tribunal d'annuler la délibération en date du 15 février 2006 par laquelle la commune de Cabestany a décidé « de refuser le règlement des frais de fonctionnement liés à la scolarisation des enfants dans une école privée sous contrat » ;

……

Vu la délibération attaquée ;

Vu l'ordonnance en date du 2 octobre 2006 fixant la clôture d'instruction au 27 octobre 2006, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'éducation ;

Vu la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 16 novembre 2006 :
- le rapport de M. Amblard, rapporteur ;
- et les conclusions de M. Serre, commissaire du gouvernement ;

Considérant que par une délibération, en date du 15 février 2006, transmise au PREFET DES PYRENEES-ORIENTALES le 24 février suivant, le conseil municipal de la commune de Cabestany a décidé « de refuser le règlement des frais de fonctionnement liés à la scolarisation des enfants dans une école privée sous contrat » ; que le PREFET DES PYRENEES-ORIENTALES a sollicité le 16 mars 2006 le retrait de cette délibération ; que cette demande a été implicitement rejetée ;

Considérant qu'aux termes de l'article 89 de la loi du 13 août 2004 : « Les trois premiers alinéas de l'article L. 212-8 du code de l'éducation sont applicables pour le calcul des contributions des communes aux dépenses obligatoires concernant les classes des écoles privées sous contrat d'association. » ; qu'aux termes de l'article L. 212-8 du code de l'éducation : « Lorsque les écoles maternelles, les classes enfantines ou les écoles élémentaires publiques d'une commune reçoivent des élèves dont la famille est domiciliée dans une autre commune, la répartition des dépenses de fonctionnement se fait par accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence. Lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, le territoire de l'ensemble des communes constituant cet établissement est assimilé, pour l'application du présent article, au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence et l'accord sur la répartition des dépenses de fonctionnement relève de l'établissement public de coopération intercommunale.

A défaut d'accord entre les communes intéressées sur la répartition des dépenses, la contribution de chaque commune est fixée par le représentant de l'Etat dans le département après avis du conseil départemental de l'éducation nationale.

Pour le calcul de la contribution de la commune de résidence, il est tenu compte des ressources de cette commune, du nombre d'élèves de cette commune scolarisés dans la commune d'accueil et du coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de l'ensemble des écoles publiques de la commune d'accueil. Les dépenses à prendre en compte à ce titre sont les charges de fonctionnement, à l'exclusion de celles relatives aux activités périscolaires. Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les dépenses prises en compte pour le calcul du coût moyen par élève ainsi que les éléments de mesure des ressources des communes.

Toutefois, les dispositions prévues par les alinéas précédents ne s'appliquent pas à la commune de résidence si la capacité d'accueil de ses établissements scolaires permet la scolarisation des enfants concernés, sauf si le maire de la commune de résidence, consulté par la commune d'accueil, a donné son accord à la scolarisation de ces enfants hors de sa commune. Pour justifier d'une capacité d'accueil au sens du présent alinéa, les établissements scolaires doivent disposer à la fois des postes d'enseignants et des locaux nécessaires à leur fonctionnement.

Par dérogation à l'alinéa précédent, un décret en Conseil d'Etat précise les modalités selon lesquelles, sans préjudice du dernier alinéa du présent article, une commune est tenue de participer financièrement à la scolarisation d'enfants résidant sur son territoire lorsque leur inscription dans une autre commune est justifiée par des motifs tirés de contraintes liées : 1° Aux obligations professionnelles des parents ; 2° A l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune ; 3° A des raisons médicales.

Ce décret précise, en outre, les conditions dans lesquelles, en l'absence d'accord, la décision est prise par le représentant de l'Etat dans le département. (...) » ; qu'aux termes de l'article L. 442-5 du même code : « (...) Les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public. (...)» ;

Considérant, en premier lieu, que l'article 89 de la loi du 13 août 2004 ne rend applicable que les trois premiers alinéas de l'article L. 212-8 du code de l'éducation qui rendent obligatoire le règlement par une commune des dépenses occasionnées par la scolarisation d'enfants de familles résidant dans ladite commune au sein d'une école privée sous contrat d'association située dans une autre commune et qui fixent les modalités selon lesquelles s'effectue la répartition et le calculs desdites dépenses ; que les dispositions susrappelés de l'article L. 442-5 du code de l'éducation, qui fixent le principe selon lequel le financement accordé par les communes en vue du fonctionnement des classes privées sous contrat doit être égal aux dépenses obligatoires consenties par lesdites communes en faveur des élèves scolarisés dans les établissements publics, ne sauraient avoir pour objet ou pour effet de rendre applicables, notamment, les dispositions du quatrième alinéa précité de l'article 212-8 du code de l'éducation et subordonner, comme le soutient en défense la commune de Cabestany, le règlement des frais de fonctionnement liés à la scolarisation des enfants des familles qui résident sur son territoire et qui sont scolarisés dans une autre commune dans des écoles privées sous contrat d'association à l'insuffisance des capacités d'accueil des établissements publics ;

Considérant qu'il n'appartient pas au juge administratif de se prononcer sur la conformité de la loi du 13 août 2004 à la Constitution ou aux principes dont la valeur constitutionnelle a été reconnue;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le PREFET DES PYRENEES-ORIENTALES est fondé à solliciter par la voie du déféré l'annulation de la délibération litigieuse adoptée par le conseil municipal de la commune de Cabestany en sa séance du 15 février 2006 ;

D E C I D E :

Article 1er : La délibération n°22 du conseil municipal de la commune de Cabestany adoptée en sa séance du 15 février 2006 est annulé.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au PREFET DES PYRENEES ORIENTALES et à la commune de Cabestany.

Délibéré après l'audience du 16 novembre 2006, à laquelle siégeaient :

Mme Vidard, présidente,
M. Amblard, premier conseiller,
M. Bahut, premier conseiller,

Lu en audience publique le 21 décembre 2006.

Le rapporteur,

F. AMBLARD

La présidente,

B. VIDARD

La greffière,

E. THIBEAULT

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Orientales en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Montpellier, le 21 décembre 2006.

La greffière,

E. THIBEAULT